

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Capitolo V

IL PERSONALE

Il capitale umano e le politiche sottese all'andamento delle assunzioni e alla dinamica retributiva rappresentano un elemento cruciale nell'analisi e nella valutazione del sistema universitario, non solo per la rilevante quota delle risorse finanziarie assorbite, ma soprattutto per l'effettiva realizzazione delle missioni affidate che presuppongono un'organizzazione coerente con l'andamento degli studenti immatricolati ed in corso nonché con l'evoluzione della domanda di formazione universitaria e dei conseguenti sbocchi nel mercato del lavoro.

Anche su questo versante l'ambito di autonomia originariamente riconosciuto alle Università si è progressivamente affievolito a seguito della previsione, in attuazione della delega prevista dalla legge n. 240 del 2010, di una nuova disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei e della introduzione delle nuove disposizioni, previste dalla stessa legge, volte al superamento della precedente normativa in materia di assunzioni del personale docente.

5.1. La nuova disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei statali

Un ruolo centrale assume l'individuazione delle risorse disponibili sulla cui base il sistema delle Università statali può procedere all'assunzione di personale e predisporre, a valle, la programmazione pluriennale del fabbisogno del personale, di cui all'art. 1-ter della legge n. 43 del 2005 e all'art. 4 del decreto legislativo n. 49 del 2012 (adottato in attuazione della delega prevista nella legge n. 240 del 2010), che guida le scelte strategiche anche nella determinazione dell'offerta formativa.

Quanto alle risorse disponibili, le politiche di contenimento della spesa corrente, avviate a decorrere dal DL n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 122 del 2008), hanno posto un limite (art. 66) alla capacità assunzionale del sistema universitario nell'ambito di una spesa pari ad una quota, più volte modificata¹⁰⁶, corrispondente a quella relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

A decorrere dal 2012, le risorse così individuate, valide con riferimento al sistema universitario nel suo complesso, vengono assegnate annualmente dal MIUR ai singoli Atenei in termini di "Punti organico"¹⁰⁷ sulla base del valore degli indicatori di sostenibilità finanziaria¹⁰⁸ definiti nel decreto legislativo n. 49 del 2012 e dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria¹⁰⁹, derivante dai precedenti e introdotto dal

¹⁰⁶ Attualmente la quota è pari al 60 per cento nel 2016, all'80 per cento nel 2017 e al 100 per cento a decorrere dal 2018.

¹⁰⁷ È l'unità di misura delle assunzioni, basata sul costo medio annuo di ogni tipologia di personale. Il costo medio nazionale di un professore di prima fascia cui corrisponde il coefficiente stipendiale di un punto organico è pari, nel 2016, a 113,94 euro.

¹⁰⁸ Gli indicatori prevedono il rispetto di un limite massimo delle spese per il personale (che, rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi, non possono superare l'80 per cento) e di un limite massimo di indebitamento (che, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi, non può superare il 15 per cento).

¹⁰⁹ Se ISEF ≤ 1 può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47, nonché in relazione agli indirizzi contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Disposizioni per il rispetto dei limiti delle spese di personale e delle spese di indebitamento da parte delle Università” (dPCM 31 dicembre 2014 per il triennio 2015-2017).

L'utilizzo dei punti organico deve conformarsi anche ai vincoli imposti dalla normativa vigente nel cui ambito vengono in rilievo, da un lato, gli indirizzi della programmazione del personale universitario (previsti per il primo triennio dallo stesso d.lgs. n. 49 del 2012 e demandati, per il successivo triennio, ad uno specifico d.P.R. adottato il 7 luglio 2016) e, dall'altro, i vincoli previsti nella stessa legge n. 240 del 2010 e nelle successive manovre finanziarie.

In relazione ai primi indirizzi (confermati anche dall'ultimo d.P.R.), vengono in rilievo gli obiettivi assegnati alle Università aventi ad oggetto: a) realizzare una composizione dell'organico dei professori in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e II fascia; b) mantenere un equilibrato rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico amministrativo e il personale docente e ricercatore (abrogato dal 29 gennaio 2016); c) provvedere al reclutamento di un numero di ricercatori di tipo b) in modo da assicurare una adeguata possibilità di consolidamento e sostenibilità dell'organico, garantendone l'assunzione per un numero non inferiore a quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo, nei limiti delle risorse disponibili¹¹⁰.

Quanto, invece, ai vincoli contenuti nella legge n. 240 del 2010 si ricordano le disposizioni che prevedono la destinazione di almeno il 20 per cento dei posti disponibili per i professori a soggetti esterni all'Ateneo che effettua la chiamata (art. 18, comma 4) e la destinazione di non più del 50 per cento dei posti disponibili per i professori per la chiamata di soggetti interni abilitati (art. 24, comma 6).

La verifica del rispetto di tali indicazioni è affidata al MIUR che - attraverso la implementazione di un cruscotto (Proper) ove reperire, verificare e inserire tutte le informazioni necessarie ai fini della programmazione e gestione delle politiche di reclutamento del personale - procede annualmente al monitoraggio delle assunzioni effettuate e, in caso di mancato rispetto dei vincoli previsti, alla predisposizione dei necessari piani di rientro.

L'analisi delle informazioni acquisite consente, in primo luogo, la verifica del valore degli indicatori di sostenibilità economica il cui andamento evidenzia netti progressi nel quinquennio per raggiungere, in media, una soddisfacente solidità economica nel corso del 2015; numerosi sono comunque gli Atenei che si collocano sopra o in prossimità del valore-soglia dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale o nei quali si rileva il superamento del valore soglia pari a 15 per l'indicatore di indebitamento; più rare risultano, invece, le ipotesi di sfioramento dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria con valori inferiori a 1.

¹¹⁰ In deroga alla disposizione di cui alla lettera c) per la sola programmazione delle annualità 2015, 2016 e 2017, fermi restando i limiti di cui all'articolo 7, comma 1, del presente decreto, il numero dei ricercatori reclutati ai sensi dell'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, non può essere inferiore alla metà di quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo, nei limiti delle risorse disponibili.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

La valutazione del rispetto dei punti organico attribuiti al sistema universitario nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 evidenzia, invece, una più complessa entrata a regime del sistema, anche in relazione alla già evidenziata flessione del FFO ed al congelamento di una parte dei punti organico nelle more dell'assorbimento del personale amministrativo delle soppresse Province.

Come emerge dalla seguente tavola – ove si registrano i punti organico disponibili, quelli utilizzati e quelli residui - a fronte di 7.329,64 punti organico attribuiti dal MIUR nel periodo 2010-2016 ne risultavano congelati 119,94 a seguito della soppressione delle Province (liberati nel 2017) mentre 475,98 non erano utilizzabili a seguito del superamento dei limiti previsti fino al 2012 (rapporto tra assegni fissi e FFO superiore al 90 per cento).

Al netto dei piani di recupero per il superamento dei limiti previsti dalla legge di riforma, risultavano disponibili per la programmazione 6.714,03 punti organico mentre 356,27 (concentrati nelle Università di Roma La Sapienza, Napoli Federico II, Napoli Vanvitelli e Bologna) non riuscivano ad essere programmati per indisponibilità di risorse.

Al termine del 2016 i punti organico programmati raggiungevano quindi i 6.357,76 dei quali 4.376,36 utilizzati, pari a circa il 68,8 per cento del complesso.

Consistente appare pertanto il numero dei punti organico residui al termine del 2016 (1.981,40 punti organico, pari al 31,2 per cento di quelli programmati), dovuto, in parte, alle difficoltà finanziarie in cui versano alcuni Atenei (in particolare, nel periodo 2010-2014)¹¹¹ e, in parte (per le ultime due annualità), alla tempistica nell'assegnazione degli stessi da parte del MIUR (le assegnazioni sono state disposte negli ultimi mesi dell'anno). Poche risultano invece le Università che hanno utilizzato un maggior numero punti organico rispetto a quelli disponibili (6 Atenei), rendendo necessari, al termine del 2016, piani di rientro per 19,69 punti organico, con un residuo di 7,44 punti.

TAVOLA 16

PUNTI ORGANICO

Anni	PUNTI ORGANICO DA TURNOVER										
	punti organico	punti organico congelati mobilità Province	punti organico non utilizzabili per superamento limite 90% AF/FFO	Recupero per Piani di rientro	punti organico disponibili per la programmazione	punti organico non programmati	punti organico programmati	Punti organico utilizzati	% utilizzo su programmato	Punti organico residui al 31.12.2016	% residuo su programmato
2010	1.314,01		104,11		1.209,90	70,09	1.139,81	1.119,45	98,2	20,36	1,8
2011	2.102,49		371,87		1.730,62	277,18	1.453,44	1.370,08	94,3	83,36	5,7
2012	558,15				558,15	6,90	551,25	470,29	85,3	80,96	14,7
2013	445,50			1,90	443,60	0,57	443,03	414,81	93,6	28,22	6,4
2014	814,03			7,52	806,51	0,22	806,29	599,96	74,4	206,33	25,6
2015	901,79	82,14		6,33	813,32	1,07	812,25	307,09	37,8	505,16	62,2
2016	1.193,67	37,80		3,94	1.151,93	0,24	1.151,69	94,68	8,2	1057,01	91,8
TOTALE	7.329,64	119,94	475,98	19,69	6.714,03	356,27	6.357,76	4.376,36	68,8	1981,40	31,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

¹¹¹ Nel periodo 2010-2014 i punti organico attribuiti risultato utilizzati per il 90 per cento.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

5.2. Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari

Passando ad esaminare i nuovi meccanismi di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari, si ricorda che, a fronte dell'autonomia riconosciuta agli Atenei nella determinazione degli organici¹¹², la legge 3 luglio 1998, n. 210, superando il sistema nazionale di reclutamento, aveva trasferito alle Università la competenza ad espletare le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo dei professori ordinari, dei professori associati e dei ricercatori. Inoltre, a fronte del precedente sistema chiuso, rigidamente ancorato agli organici delle Università, la stessa legge, nell'intento di conferire maggiore flessibilità alle singole decisioni di Ateneo, aveva introdotto un sistema che, pur facendo salvo il principio del concorso a ruolo chiuso, apriva la via ad un sistema di valutazione di idoneità, con possibilità per gli idonei di essere nominati in ruolo anche in Atenei diversi da quelli che avevano indetto il bando.

Le criticità scaturenti dalla concreta applicazione della legge avevano portato all'approvazione del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164 di riordino della disciplina del reclutamento dei docenti universitari¹¹³, adottato ai sensi della legge delega 4 novembre 2005, n. 230, ma mai attuate¹¹⁴.

La stessa legge n. 230 del 2005 (art. 1, comma 7) aveva previsto, anche per i ricercatori, la proroga, sino al 30 settembre 2013, dell'applicazione delle procedure di reclutamento di cui alla legge n. 210 del 1998, facendo, inoltre, salve le procedure di valutazione bandite, sulla base della normativa previgente, entro il 18 maggio 2006 (decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51).

Nell'attesa del riordino complessivo del settore, nuove disposizioni erano successivamente intervenute volte a subordinare le nuove assunzioni ad una gestione responsabile delle risorse finanziarie¹¹⁵ e ad assicurare maggiore trasparenza ed efficacia alla valutazione dei candidati, innovando i meccanismi di formazione delle commissioni e privilegiando, nel contempo, il ricambio generazionale¹¹⁶.

¹¹² La legge n. 127 del 1997 (art. 17, comma 109) aveva consentito agli Atenei di adottare propri regolamenti, pur nel rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio e dei principi di corretta ed efficiente gestione delle risorse e la legge n. 449 del 1997 (art. 51, comma 5) aveva riconosciuto definitivamente alle Università la possibilità di definire e modificare gli organici di Ateneo secondo i rispettivi ordinamenti.

¹¹³ Il decreto legislativo prevedeva un sistema di reclutamento riportato, nella parte valutativa della docenza universitaria, a livello nazionale. Venivano infatti previste, in relazione ai fabbisogni di organico rappresentati dai singoli Atenei e comunque ogni cinque anni, distinte procedure per i professori ordinari e per i professori associati, dirette a valutare l'idoneità scientifica nazionale. Il possesso della idoneità scientifica nazionale, valido per quattro anni dal suo conseguimento ai fini della partecipazione alle procedure selettive indette dai singoli Atenei, costituiva requisito necessario per la partecipazione alle procedure per la chiamata dei professori universitari e non comportava diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari. L'ingresso in ruolo conseguiva solo in esito alle procedure selettive per la copertura dei posti di professore ordinario e professore associato che i singoli Atenei, sulla base della disciplina di dettaglio contenuta nei propri regolamenti, dovevano riservare ai possessori dell'idoneità nazionale, assicurando la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti.

¹¹⁴ In attesa dell'attuazione della nuova disciplina di reclutamento, l'art. 4-bis, comma 16, del DL n. 97 del 2008 (convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129) ha prorogato al 31 dicembre 2009 il termine di applicazione delle precedenti regole (legge n. 210 del 1998) prevedendo tuttavia, per i concorsi indetti dopo il 30 giugno 2008, un solo idoneo per ogni posto.

¹¹⁵ In tale ottica il DL n. 180 del 2008 (convertito con la legge 9 gennaio 2009, n. 1) aveva vietato le assunzioni e l'indizione di concorsi (ad eccezione di quelli per ricercatore già avviati) agli Atenei che spendevano più del 90 per cento dei contributi per il personale ed aveva precluso ai medesimi l'utilizzo dei Fondi stanziati per il piano straordinario di reclutamento di ricercatori (legge finanziaria 2007).

¹¹⁶ Quanto alle procedure di reclutamento, sono state introdotte ulteriori modifiche nelle composizioni delle commissioni di concorso relativamente alle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei professori universitari di I e II fascia della prima e della seconda sessione 2008 e dei ricercatori. Sono state inoltre sostituite le

REFERITO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Nel solco di tali indirizzi si pone la legge n. 240 del 2010 che, riprendendo il meccanismo a suo tempo indicato dalla legge n. 230 del 2005, ha previsto, per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari (rispettivamente, ordinari e associati), il previo conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale quale presupposto necessario per partecipare alle procedure di chiamata indette dalle singole Università.

Nei confronti dei ricercatori la medesima legge, nel confermare la scelta, già fatta dalla legge n. 230 del 2005, di messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato, ha disposto - previo il superamento di una selezione di Ateneo - la stipula di un contratto a tempo determinato, articolato in due tipologie successive, e l'eventuale passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione.

5.2.1. L'accesso al ruolo dei professori universitari

Le procedure di reclutamento dei professori universitari, presuppongono, come appena accennato, il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale che attesta la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso al ruolo e richiede requisiti differenti per la fascia dei professori ordinari e per quella dei professori associati.

Le procedure per il conseguimento dell'abilitazione - che non costituisce titolo di idoneità, né dà alcun diritto per il reclutamento in ruolo o per promozioni, se non nell'ambito delle procedure previste dagli artt. 18 e 24, co. 5 e 6, della medesima legge n. 240 del 2010 - sono svolte per settori concorsuali¹¹⁷ (raggruppati in macrosettori concorsuali) sulla base di modalità procedurali disciplinate con il d.P.R. n. 222 del 2011¹¹⁸ e il d.m. n. 76 del 2012¹¹⁹.

Le prime due tornate di abilitazione scientifica nazionale sono state bandite nel 2012 (d.d. n. 222 del 2012) e nel 2013 (d.d. n. 161 del 2013). La terza tornata - prorogata dall'art. 14 del DL n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 114 del 2014) in ragione di alcune rilevanti modifiche apportate alla normativa secondaria che disciplinava la procedura¹²⁰ - è stata indetta nel 2016 (d.d. n. 1532 del 2016) previa

prove scritte ed il colloquio, nei quali si articolava il concorso per ricercatore, con la valutazione di titoli e pubblicazioni. È stata, infine, modificata la disciplina della "chiamata diretta", da parte delle Università, di studiosi impegnati all'estero o in Italia da almeno tre anni.

¹¹⁷ Determinati con d.m. 29 luglio 2011, n. 336 e successivamente rideterminati con d.m. 12 giugno 2012, n. 159.

¹¹⁸ Per l'espletamento delle procedure, da concludere entro cinque mesi a decorrere dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati, è stata prevista, ogni due anni, la costituzione di una commissione nazionale per ciascun settore concorsuale, composta da cinque membri, di cui quattro professori ordinari di Università italiane (sorteggiati all'interno di una lista formulata dal MIUR) ed un quinto sorteggiato all'interno di una lista, predisposta dall'ANVUR, composta da almeno quattro studiosi o esperti di pari livello, in servizio presso Università di un Paese aderente all'OCSE, diverso dall'Italia.

La commissione, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei componenti, attribuisce l'abilitazione con motivato giudizio espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, e fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche presentati da ciascun candidato, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte. Essa può acquisire pareri scritti pro veritate da parte di esperti revisori.

¹¹⁹ Il d.m. n. 76 del 2012 ha definito i criteri e parametri utilizzabili ai fini della valutazione dei candidati e dell'accertamento della qualificazione degli aspiranti commissari. Con il medesimo decreto è stato fissato, altresì, il numero massimo di pubblicazioni, distinto per fascia e per area, che ciascun candidato può presentare nella procedura di abilitazione, comunque non inferiore a 12.

¹²⁰ Le modifiche riguardavano in particolare: a) la sostituzione della indizione con frequenza annuale delle procedure con la previsione che le domande di partecipazione siano presentate senza scadenze prefissate; b) l'eliminazione della partecipazione alla commissione nazionale di un commissario in servizio all'estero; c) il coinvolgimento di CUN e ANVUR nella definizione di criteri e parametri per l'attribuzione dell'abilitazione (che dovranno essere differenziati per settore concorsuale, e non più per area disciplinare) e la previsione che la prima verifica della adeguatezza degli stessi criteri debba essere effettuata dopo il primo biennio; d) la definizione del periodo in cui è precluso presentare

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

approvazione delle modifiche concernenti lo svolgimento delle valutazioni (d.P.R. n. 95 del 2016) e i criteri e i parametri per la valutazione dei candidati e per l'accertamento della qualificazione dei commissari (d.m. n. 120 del 2016).

Una analisi significativa condotta dall'ANVUR¹²¹ sugli esiti della prima tornata di abilitazione scientifica ne ha evidenziato l'andamento in relazione al numero sia delle domande presentate che dei candidati (numero, ovviamente, molto inferiore attesa la possibilità per ogni candidato di chiedere l'abilitazione in più settori concorsuali nonché, all'interno dello stesso settore, sia per la prima che per la seconda fascia).

Le domande presentate nel 2012 sono state 56.539 (di cui 17.249 per professore ordinario e 39.290 per professore associato) e hanno consentito l'attribuzione di 24.294 abilitazioni, pari a 43 per cento del totale (43,3 per cento per i professori ordinari e 42,8 per cento per i professori associati), mentre, a fronte dei 26.943 candidati che hanno partecipato al bando, l'abilitazione è stata conseguita da 14.687 studiosi pari al 54,5 per cento del totale.

Di particolare rilievo risulta l'analisi degli esiti della abilitazione sia in relazione all'area scientifica richiesta (16 aree individuate nella VQR 2004-2010), sia in relazione alla categoria dei candidati.

L'analisi dei dati per aree scientifiche ha evidenziato, nel complesso, un certo allineamento delle stesse ad un tasso di abilitazione (calcolato sulle persone) di circa il 54 per cento (con una variazione in più o in meno di circa 10 punti percentuali). Sono emerse, in particolare, ai due estremi della distribuzione, alcune aree scientifiche nelle quali i tassi di abilitazione risultano superiori al 64-65 per cento (scienze fisiche, scienze chimiche, scienze agrarie e veterinarie, scienze dell'antichità, filologiche-letterarie e storico-artistiche) ed altre che invece si collocano all'estremo inferiore con tassi del 44-45 per cento (scienze psicologiche e scienze politiche e sociali).

L'analisi del tasso di successo in funzione della provenienza dei candidati ha confermato l'obiettivo, sotteso al nuovo sistema, di consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie a studiosi che avessero svolto parte della propria carriera all'estero o in altre strutture di ricerca.

I dati mostrano, infatti, che le commissioni hanno riconosciuto in misura molto ampia la qualità scientifica di ricercatori non accademici atteso che le domande provenienti da candidati non affiliati alle Università (che comprende tutto il personale non strutturato) sono state ben 28.083 con un tasso di successo del 31,6 per cento¹²².

Una volta conseguita l'abilitazione scientifica, il reclutamento dei professori universitari è affidato, in primo luogo, alla chiamata da parte delle singole Università ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24, commi 5 e 6 della legge n. 240 del 2010¹²³.

una nuova domanda, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione; e) l'obbligatorietà del parere pro-veritate nel caso di candidati afferenti a un settore scientifico disciplinare non rappresentato nella commissione; f) l'aumento (da 4) a 6 anni della durata dell'abilitazione, riferendo l'aumento anche alle abilitazioni conseguite nelle tornate 2012 e 2013; g) la riduzione (da 30) a 20 del numero di professori di prima fascia che devono afferire a ciascun settore concorsuale; h) la previsione che i candidati che non abbiano conseguito l'abilitazione nelle tornate 2012 e 2013 possano ripresentare la domanda dal 1° marzo 2015.

¹²¹ Anvur – Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca - 2016

¹²² Seguono le domande presentate da candidati affiliati ad un'Università nello stesso settore concorsuale della domanda (22.236 domande) con un tasso di successo nettamente superiore (60,1 per cento), mentre nettamente inferiore è stato il numero delle domande di candidati affiliati ad un'Università in settori concorsuali diversi dal settore della domanda di abilitazione (6.220 domande con un tasso di successo del 35,5 per cento).

¹²³ Al procedimento di chiamata possono, in particolare, essere ammessi: a) gli studiosi in possesso dell'abilitazione scientifica (per il settore concorsuale, ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel macrosettore cui afferisce il settore concorsuale oggetto del procedimento, e per le funzioni oggetto del procedimento ovvero per funzioni superiori, purché non siano già titolari delle medesime); b) gli studiosi in possesso della idoneità conseguita ai sensi

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

La seguente tavola - che registra l'andamento delle chiamate da parte delle Università nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 - evidenzia il progressivo avvio del nuovo sistema entrato compiutamente a regime negli ultimi due esercizi che hanno registrato rispettivamente 2.498 chiamate e 3.569 chiamate.

TAVOLA 17

CHIAMATE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI

Anno	Chiamati ai sensi della legge n. 240/2010	Studiosi in possesso dell'abilitazione	Professori già in servizio (trasferimenti)	Professori e ricercatori a tempo indeterminato con abilitazione	Chiamati da reclutamento art. 29, comma 8 legge n. 240/2010
2011	113	0	0	0	113
2012	238	0	0	0	238
2013	122	0	1	0	121
2014	2.498	86	0	2.380	32
2015	3.569	203	0	3.269	97
Totale	6.540	289	1	5.649	601

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che le tipologie di procedimento utilizzate si concentrano nei primi tre esercizi nelle chiamate di coloro che avevano conseguito l'idoneità per i ruoli di prima e di seconda fascia all'esito delle procedure di valutazione comparativa ai sensi delle disposizioni della precedente legge n. 210 del 1998 (limitatamente al periodo di validità della stessa idoneità).

A decorrere dal 2014, comincia a rilevarsi una crescita delle chiamate degli studiosi, in possesso dell'abilitazione scientifica, ma non affiliati alle Università; chiamate volte, nelle intenzioni del legislatore, a consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie a ricercatori che avessero maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni.

Il fenomeno appare tuttavia ancora modesto (86 unità nel 2014 e 203 unità nel 2015) malgrado la riserva, prevista dalla stessa legge n. 240 del 2010, di una quota di risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo (i dati tratti dal sistema informativo del MIUR evidenziano, al riguardo, ben 17 Atenei che nel triennio 2013-2015 sono scesi molto al di sotto della soglia definita dall'art. 18, comma 4 della legge n. 240 del 2010).

della legge n. 210 del 1998 (equiparata all'abilitazione limitatamente al periodo di durata della stessa ai sensi dell'art. 29, co. 8, legge n. 240 del 2010); c) i professori di prima e di seconda fascia già in servizio nella fascia corrispondente a quella per la quale viene bandita la selezione; d) gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando.

Ai sensi del citato art. 24, comma 6, fino al 31 dicembre 2017 (sesto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge) possono, inoltre, essere sottoposti a valutazione da parte dell'Ateneo, ai fini della chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia, i professori di seconda fascia e i ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'Università che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica.

I procedimenti di chiamata sono effettuati sulla base della programmazione triennale dei reclutamenti e si concludono previa valutazione delle pubblicazioni scientifiche (di cui le Università possono stabilire il numero massimo che, comunque, anche in tal caso, non può essere inferiore a 12), del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Più numerose risultano, invece le chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in possesso dell'abilitazione (che assorbono l'86 per cento delle chiamate 2011-2015) nel cui ambito, tuttavia, l'estensione ai docenti e ai ricercatori in servizio nell'Ateneo della procedura agevolata dettata per i ricercatori di categoria b) ha in parte attenuato il peso delle procedure selettive, poste a base della nuova disciplina del reclutamento.

Rilevante appare, in ogni caso, il numero delle chiamate relative al personale in servizio nella stessa Università che bandisce il posto (circa la metà delle chiamate) che non sempre ha garantito il rispetto del vincolo posto dalla stessa legge n. 240 del 2010 (art. 24, comma 6) in base al quale, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione e fino al 31 dicembre 2017, veniva consentito alle Università di destinare a tale forma di chiamata fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo (sono 26 le Università che hanno utilizzato a tal fine più della metà dei punti organico disponibili con punte, anche elevate, dell'ordine del 74 e dell'84 per cento).

Minore risulta la tendenza degli Atenei a reclutare candidati in possesso dell'abilitazione ma provenienti da altri Atenei e ciò soprattutto alla luce del già ricordato sistema dei "punti organico" che, pur funzionale al rispetto degli equilibri di bilancio delle Università, tende a favorire le chiamate del personale già strutturato nell'Ateneo in quanto suscettibili di assorbire una quota minore dei punti organico.

Sempre nell'ambito delle chiamate effettuate ai sensi della legge n. 240 del 2010 tra i professori e i ricercatori a tempo indeterminato dotati di abilitazione, va, inoltre, segnalata la rilevante quota delle chiamate dei professori di seconda fascia (che assorbono più dell'80 per cento delle chiamate) anche in relazione all'esaurimento del piano straordinario previsto dall'art. 1, comma 24, della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220 del 2010)¹²⁴ atteso che i punti organico concessi (1.406,3) sono stati utilizzati per il 99,6 per cento.

Un nuovo piano straordinario, stavolta riservato ai professori di prima fascia, è stato previsto nella legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 206) che ha incrementato il FFO di 6 milioni di euro per l'anno 2016 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 per la chiamata di professori di prima fascia (inclusi coloro che avevano ottenuto l'idoneità ai sensi della legge 3 luglio 1998, n. 210) tenuto conto, ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, della quota destinato a soggetti esterni all'Ateneo chiamante.

L'assegnazione delle risorse, pari a 86,4 punti organici, alle Università statali e alle Istituzioni ad ordinamento speciale è stata disciplinata in funzione della classe di afferenza con decreto ministeriale (n. 242 del 2016) che ne ha altresì previsto l'utilizzo non oltre il mese di dicembre 2016: i dati raccolti evidenziano un grado di attuazione, pari nel complesso al 72 per cento, più elevato negli Atenei del Nord-Est (88 per cento) e nel Sud (75 per cento) rispetto a quelli del Nord-Ovest (65 per cento) e del Centro (63 per cento).

¹²⁴ Il piano è stato attuato dall'art. 29, co. 9, della legge n. 240 del 2010 – come modificato dall'art. 49 del DL n. 5 del 2012 (legge n. 135 del 2012) – che ha fissato la misura delle risorse aggiuntive riservate a tal fine in non più di 13 milioni per il 2011, 93 milioni per il 2012 e 173 milioni a decorrere dal 2013 e ha stabilito che la chiamata doveva essere effettuata secondo le procedure di cui agli artt. 18 e 24, co. 6, della medesima legge n. 240 del 2010, ovvero mediante chiamata diretta (art. 1, co. 9, legge n. 230 del 2005).

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

5.2.2. Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato

Come accennato, a fianco dell'istituzione del ruolo ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato assunti prima dell'entrata in vigore della legge di riforma, l'art. 24 della legge n. 240 del 2010 – come modificato dall'art. 49 del DL 5 del 2012 (legge n. 35 del 2012) – ha introdotto due nuove tipologie di contratto di ricercatore, solo a tempo determinato, per lo svolgimento di attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti.

Si tratta, in particolare, di contratti stipulati con studiosi scelti mediante procedure pubbliche (disciplinate, pur nel rispetto di alcuni criteri specifici, con regolamento delle Università) cui sono ammessi i possessori del titolo di dottore di ricerca o del diploma di specializzazione medica, nonché i titolari di eventuali ulteriori requisiti definiti dal regolamento di Ateneo, con esclusione dei soggetti già assunti a tempo indeterminato come professori di prima o seconda fascia o come ricercatori, anche se cessati dal servizio¹²⁵.

La prima tipologia di contratto ha durata triennale e può essere prorogata di due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con d.m. n. 242 del 2011¹²⁶.

La seconda tipologia consiste, invece, in contratti triennali stipulati esclusivamente in regime di tempo pieno, non rinnovabili, ed è riservata a candidati che hanno usufruito di contratti di cui alla prima tipologia ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi e in Università straniere, nonché a coloro che hanno usufruito per almeno tre anni di contratti a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge n. 230 del 2005¹²⁷.

Ai sensi dell'art. 24, co. 5, della legge n. 240 del 2010, il titolare di tale seconda tipologia di contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale è sottoposto alla valutazione dell'Università - in conformità a *standard* qualitativi riconosciuti a livello internazionale e individuati con un apposito regolamento di Ateneo nell'ambito dei criteri fissati con d.m. 344 del 2011 – e se positiva, viene inquadrato, alla scadenza del contratto, nel ruolo dei professori associati.

A tal fine, a decorrere dal nono anno, l'Università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate a professore associato dei ricercatori che hanno svolto la seconda tipologia di contratto e siano stati valutati positivamente (art. 24, co. 6, ultimo periodo, legge n. 240 del 2010).

Il sistema che ne deriva, pur in linea con le esperienze internazionali, complica il percorso di carriera del personale docente. L'abolizione del ruolo dei ricercatori universitari a tempo indeterminato con l'introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato, con contratto triennale di tipo a), prorogabile di due anni, ed in seguito con contratto triennale di tipo b), allunga, inoltre, il periodo non di ruolo, in particolare nei confronti degli studiosi già titolari di assegno di ricerca, contribuendo ad alzare l'età media di accesso al ruolo dei professori universitari.

¹²⁵ In via transitoria, fino al 2015, possono partecipare alle procedure di selezione anche coloro che possiedono una laurea magistrale o equivalente e un curriculum scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca.

¹²⁶ I contratti possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito, con un impegno annuo complessivo per lo svolgimento di attività di didattica, didattica integrativa e servizio agli studenti pari, rispettivamente, a 350 e a 200 ore.

¹²⁷ La legge n. 132 del 2016 ha incluso anche gli abilitati e gli specializzati in medicina.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

TAVOLA 18

RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO DELLE UNIVERSITÀ STATALI E NON STATALI

AREA GEOGRAFICA	2011				2012				2013				2014				2015			
	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d. l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale	RU t.d.l. 230	RU t.d. tipo a	RU t.d. tipo b	RU in totale
NORD - OVEST	146	14	2	162	132	291	5	428	81	459	16	556	45	573	53	671	33	569	122	724
NORD - EST	121	35	0	156	106	171	1	278	52	353	44	449	40	439	86	565	19	506	197	722
CENTRO	422	14	0	436	328	213	5	546	200	382	21	603	100	525	79	704	50	599	143	792
SUD E ISOLE	214	77	0	291	189	321	2	512	163	528	10	701	123	659	51	833	89	748	188	1025
TOTALE ITALIA	903	140	2	1045	755	996	13	1764	496	1722	91	2309	308	2196	269	2773	191	2422	650	3263
NON STATALI	-	-	-	595	-	-	-	635	-	-	-	739	-	-	-	909	-	-	-	951

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

L'andamento delle assunzioni nel periodo 2011-2015 evidenzia una netta flessione dei ricercatori a tempo determinato disciplinati dalla precedente legge 230 del 2005 (anche in relazione al passaggio nella nuova categoria dei ricercatori di tipo b) ed una progressiva crescita dei ricercatori assunti in attuazione della legge n. 240 del 2010, passati dalle 142 unità del 2011 alle oltre 3000 unità del 2015.

L'aumento, tuttavia, si concentra essenzialmente nell'ambito dei contratti di tipologia a) – che passano dai 140 contratti del 2011 ai 2.422 contratti del 2015 – anche in relazione alle misure di incentivazione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) che hanno consentito il riutilizzo per intero dei punti organico liberatisi per cessazione dei contratti scaduti e di eventuali utili su progetti di ricerca certificati.

Molto più contenuta appare, invece, la crescita dei contratti di tipologia b) - che raggiunge nel 2015 le sole 650 unità – malgrado i vincoli posti dal d.lgs n. 49 del 2012¹²⁸ (che risultano, peraltro, rispettati da sole 27 Università) e le specifiche risorse annualmente stanziare (programma per giovani ricercatori “Rita Levi Montalcini”¹²⁹ e legge n. 190 del 2014 - legge di stabilità per il 2015¹³⁰).

¹²⁸ Il d.lgs. n. 49 del 2002, all'art. 4, comma 2, prevede che il numero dei ricercatori reclutati non possa essere inferiore alla metà di quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo (percentuale pari all'80 per cento per gli Atenei con una percentuale di professori di I fascia superiore al 30 per cento del totale dei professori).

¹²⁹ In relazione al programma “Rita Levi Montalcini”, il decreto di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario per le Università statali destina annualmente l'importo di 5 milioni a favore di giovani studiosi ed esperti, italiani e stranieri, in possesso di titolo di dottore di ricerca o equivalente da non più di 6 anni e impegnati stabilmente all'estero in attività di ricerca o didattica da almeno un triennio, finalizzato alla realizzazione di programmi di ricerca autonomamente proposti presso Università italiane.

Sulla base di criteri stabiliti con apposito decreto ministeriale (da ultimo il d.m. n. 962 del 28 dicembre 2015) vengono annualmente selezionati - sulla base del valore scientifico e del programma di ricerca che intendono realizzare in Italia - ventiquattro studiosi impegnati stabilmente all'estero, al fine di consentirne il reclutamento presso le Università statali attraverso la stipula di contratti ai sensi dell'art. 24, comma 3, lettera b), legge 30 dicembre 2010, n. 240 per un triennio, salva la possibilità, già ricordata, di inquadrarlo, alle condizioni previste dall'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, nel ruolo dei professori associati.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Nettamente migliore appare la situazione nel 2016 ove, a fronte della nuova diminuzione dei ricercatori disciplinati dalla legge n. 230 del 2005, i ricercatori di tipologia A raggiungono i 2.635 unità, mentre i ricercatori di tipologia B crescono fino a raggiungere 1,820 unità.

Contribuiscono a tale andamento anche le disposizioni dettate dalla legge di stabilità per il 2016 che è intervenuta nuovamente in materia introducendo ulteriori misure volte a favorire il ricambio generazionale delle Università e, in continuità con la legge di stabilità per il 2015, ha, da un lato, stanziato ulteriori risorse (55 milioni per il 2016 e 60 milioni a decorrere dal 2017) per l'assunzione di ricercatori di tipologia b) ed ha, dall'altro, modificato il regime del turn over cui sono soggetti i ricercatori di tipologia a).

Sotto il primo aspetto la norma mira ad incrementare di 861 unità il numero dei ricercatori di tipologia b (c.d. in "tenure track") in linea con l'obiettivo di razionalizzare il percorso professionale del personale impegnato nella ricerca¹³¹.

Al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca, la norma interviene anche a favore dei ricercatori universitari c.d. di tipo a) cristallizzando al solo 2015 il limite assunzionale massimo pari al 100 per cento delle cessazioni dell'anno precedente e liberalizzando, dall'anno 2016, (con esclusivo riferimento agli Atenei virtuosi) le assunzioni di tale tipologia di ricercatori.

La norma, pur ampliando notevolmente l'autonomia degli Atenei, richiede un'attenta programmazione di tali nuove assunzioni a tempo determinato sotto il profilo della sostenibilità finanziaria atteso che la norma prevede, in ogni caso, che i costi stipendiali dei suddetti ricercatori continuino ad essere presi in considerazione ai fini degli indicatori di sostenibilità finanziaria, in base ai quali vengono graduate le facoltà assunzionali del personale a tempo indeterminato (professori e tecnici amministrativi) e dei ricercatori di tipo b) dell'anno successivo.

5.2.3. Le chiamate dirette di professori e di ricercatori

L'art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005 – come modificato dall'art. 58, comma 3, del DL n. 69 del 2013 (legge n. 98 del 2013) e dall'art. 14, comma 3-*quater*, del DL n. 90 del 2014 (legge n. 114 del 2014) – prevede, infine, che le Università, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, possano procedere alla copertura dei

La forte attrattività del programma, con un numero sempre più elevato di candidature pervenute (286 nel 2015), e la rigidità della selezione con la collaborazione di referee anonimi determinano tempi lunghi per la conclusione della procedura: nel corso del 2015 (d.m. n. 685 del 10 settembre 2015) è stata pubblicata la graduatoria del bando relativo al 2013; nel mese marzo 2016 si sono concluse le valutazioni da parte del Comitato di selezione relative al bando 2014 mentre per quanto concerne il bando del 2015 termine di presentazione delle domande è scaduto il 1° aprile 2016 e le domande pervenute sono in attesa di valutazione da parte del Comitato di recente nomina.

¹³⁰ Le risorse stanziata nella legge di stabilità per il 2015 sono state assegnate alle Università al termine del 2015 (d.i. n. 924 del 2015) attribuendo ad ogni istituzione universitaria una quota fissa pari a un 1 contratto di ricercatore per complessivi 66 contratti ed attribuendo, a valere sulle risorse residue, ulteriori 19 contratti alle istituzioni universitarie che hanno ottenuto, nell'anno 2015, il maggior importo della quota premiale. Lo stato di attuazione del piano evidenzia, a fronte di 85 posti assegnati, un grado di utilizzo pari al 66 per cento, in ritardo negli Atenei del sud che registrano un utilizzo del 48 per cento.

¹³¹ Il decreto attuativo (d.m. n. 78 del 2016) ripartisce le relative risorse, da utilizzare entro il 2016, alle Università statali e alle istituzioni ad ordinamento speciale attribuendo a ogni istituzione una quota fissa pari a n. 2 posti (per complessivi 132 posti) e, a valere sulle risorse residue, ulteriori 729 posti, ripartiti in base al valore degli indicatori relativi alla VQR utilizzati ai fini della ripartizione della quota premiale del FFO 2015. Lo stato di attuazione del piano evidenzia, a fronte degli 861 posti assegnati, un grado di utilizzo pari al 99 per cento, in leggero ritardo negli Atenei del Centro.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante chiamata diretta o per chiara fama di: a) studiosi impegnati all'estero da almeno un triennio in attività di ricerca o insegnamento universitario, che ricoprono una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere; b) studiosi che abbiano già svolto per chiamata diretta autorizzata dal MIUR, nell'ambito del "programma di rientro dei cervelli", un periodo di almeno 3 anni di ricerca e di docenza nelle Università italiane e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata¹³²; c) studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, finanziati dall'UE o dal MIUR, identificati con un recente decreto ministeriale (n. 963 del 2015)¹³³.

TAVOLA 19

CHIAMATE DIRETTE DI PROFESSORI E RICERCATORI

Anno	Chiamate dirette	PO	PA	RU TI	RU TD
2011	19	3	7	9	0
2012	5	0	4	0	1
2013	70	12	47	0	11
2014	72	16	55	0	1
2015	71	16	55	0	0
TOTALE	237	47	168	9	13

Anno	Chiara fama	PO	PA	RU TI	RU TD
2011	1	1	0	0	0
2012	4	3	1	0	0
2013	2	1	1	0	0
2014	2	1	1	0	0
2015	4	3	1	0	0
TOTALE	13	9	4	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

¹³² Il programma c.d. "Rientro dei cervelli" era stato avviato dal d.m. n. 13 del 2001, al fine di incentivare la mobilità di studiosi ed esperti italiani e stranieri stabilmente impegnati all'estero. In particolare, il d.m. aveva stabilito diversi stanziamenti, a valere sul FFO: per la stipula di contratti di diritto privato (di durata fino a tre anni accademici) con studiosi ed esperti italiani e stranieri stabilmente impegnati all'estero da almeno un triennio in attività didattica e scientifica; per sostenere specifici programmi di ricerca da affidare ai titolari dei contratti suddetti; per sostenere ed incentivare le chiamate nel ruolo della docenza di prima fascia di professori stranieri o italiani stabilmente impegnati all'estero in attività didattiche o di ricerca. Successivamente, prima con d.m. n. 501 del 2003, poi con il d.m. n. 18 del 2005, si è previsto che ogni anno un'apposita quota del FFO fosse destinata alla stipula di contratti da parte delle Università statali con studiosi ed esperti stranieri o italiani stabilmente impegnati all'estero in attività didattica e di ricerca. Il programma si rivolgeva a studiosi di ogni disciplina e nazionalità, purché in possesso almeno del titolo di dottore di ricerca o equivalente.

¹³³ Tra i programmi di ricerca finanziati dal MIUR sono stati definiti di alta qualificazione i programmi "Rita Levi Montalcini" per Giovani Ricercatori e il programma SIR "Scientific Independence of Young Researchers". Per i vincitori del programma SIR, in particolare, è stata prevista la possibilità, in via residuale, e solo qualora il vincitore del programma sia già titolare di contratto da ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a) della Legge 240 del 2010 e abbia superato la valutazione prevista per la proroga del contratto stesso, di proporre la chiamata diretta del vincitore per la posizione di ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b) della Legge 240 del 2010. Tra i programmi di ricerca finanziati dall'UE sono stati selezionati alcuni di quelli rientranti nel programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020). In particolare, nel caso di chiamate dirette nel ruolo dei professori di I o II fascia dei vincitori dei programmi finanziati dallo *European Research Council* (ERC), si dispone che la delibera di richiesta del prescritto nulla osta ministeriale illustri analiticamente la congruenza del profilo scientifico dello studioso con i requisiti per l'attribuzione della abilitazione scientifica nazionale per la fascia e il settore concorsuale ovvero scientifico-disciplinare pertinenti, motivando adeguatamente eventuali discrepanze.

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

Come emerge dalla tavola si tratta della forma di reclutamento finora meno utilizzata che ha consentito, nel quinquennio, solo 237 chiamate dirette (concentrate nell'ambito dei professori di seconda fascia) ed appena 13 chiamate per chiara fama.

Una importante misura è stata al riguardo introdotta dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 247-212) che ha previsto l'istituzione, in via sperimentale, un Fondo denominato "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta", con una dotazione di 38 milioni nel 2016 e di 75 milioni dal 2017, destinato al reclutamento per chiamata diretta di 500 professori di I e di II fascia, previamente selezionati tra studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico, secondo procedure nazionali distinte rispetto alle ordinarie modalità di assunzione previste dalla legge n. 240 del 2010.

Alla luce delle sopracitate analisi può ora esaminarsi il quadro, aggiornato al 2015, del personale docente assegnato al sistema universitario il cui andamento, nell'ambito degli Atenei statali, segna nel quinquennio una progressiva e consistente flessione passando dai 53.901 docenti del 2011 ai 47.785 docenti del 2015, mentre una sostanziale stabilità si registra nell'ambito del personale docente assegnato alle Università non statali (passato, dai 2.548 professori del 2011 ai 2.560 del 2015).

La tavola 20 evidenzia l'evoluzione del personale docente delle Università statali (che assorbe circa il 95 per cento del corpo docente) disaggregato, sia per aree geografiche, che per qualifica, distinguendo tra professori ordinari, professori associati e ricercatori a tempo indeterminato ora in ruolo esaurimento (la consistenza dei ricercatori a tempo determinato, pari ad appena l'8 per cento dei docenti, è stata già esaminata).

Sotto il primo profilo, la flessione del personale docente risulta omogenea in tutte le aree territoriali, discostandosi dal dato complessivo (-11,3 per cento) di pochi punti percentuali (-10,8 nel Nord-Ovest; -9,4 nel Nord-Est; -13 al Centro e -11,5 nel Sud e Isole). Costante si mantiene, inoltre, l'incidenza sul totale del personale di ruolo con percentuali maggiori nel Sud e nelle Isole (32,8 per cento) e percentuali inferiori negli Atenei del Nord-Est (20,5 per cento).

In relazione alla composizione, il blocco del *turn over* e le nuove regole di reclutamento (già esaminate) hanno fortemente influenzato non solo la consistenza del personale docente ma anche la sua composizione per qualifica.

Il pensionamento dei docenti entrati in servizio agli inizi degli anni 80 ha interessato soprattutto i professori ordinari che, non compensati dalle nuove chiamate, sono scesi nel quinquennio di circa il 15 per cento, mentre le regole di limitazione del *turn over* e l'esaurimento del piano straordinario associati hanno incentivato il reclutamento dei professori associati che, viceversa, hanno registrato un incremento di circa il 20 per cento.

Hanno incentivato tale andamento anche i vincoli, posti dalla stessa legge n. 240 del 2010 alle chiamate dei professori (art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 49 del 2012), volti ad assicurare una composizione dell'organico tale che la percentuale dei professori di I fascia fosse contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e di II fascia (nell'ultimo triennio solo 12 Università, di cui 6 nel 2015, hanno superato il valore soglia).

Quanto ai ricercatori, la crescita di quelli a tempo indeterminato si è arrestata nel 2009, anno di introduzione dei primi ricercatori a tempo determinato, e da allora il loro numero si è progressivamente ridotto (-29 per cento), passando dai 23.485 del 2011 ai 16.580 del 2015, in relazione all'andamento dei pensionamenti e alle promozioni ad associato, non compensate dall'incremento, pur consistente, dei nuovi ricercatori a tempo determinato.

REFERITO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

TAVOLA 20

QUADRO NAZIONALE DEI DOCENTI DI RUOLO

AREA GEOGRAFICA	a.a. 2011/2012				a.a. 2012/2013				a.a. 2013/2014				a.a. 2014/2015				a.a. 2015/2016			
	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale	Ordinari	Associati	Ricercatori	Docenti in totale
NORD - OVEST	3.088	3.267	4.910	11.265	2.938	3.226	4.815	10.979	2.794	3.136	4.719	10.649	2.656	3.560	4.146	10.362	2.574	4.232	3.242	10.048
NORD - EST	2.978	3.403	4.430	10.811	2.863	3.249	4.441	10.553	2.745	3.198	4.362	10.305	2.658	3.944	3.420	10.022	2.602	4.317	2.871	9.790
CENTRO	3.896	4.060	6.162	14.118	3.654	4.041	5.982	13.677	3.501	3.947	5.818	13.266	3.281	4.130	5.357	12.768	3.122	4.727	4.434	12.283
SUD E ISOLE	4.570	5.154	7.983	17.707	4.386	4.919	7.942	17.247	4.179	4.825	7.784	16.788	3.969	5.102	7.125	16.196	3.826	5.805	6.033	15.664
TOTALE ITALIA	14.532	15.884	23.485	53.901	13.841	15.435	23.180	52.456	13.219	15.106	22.683	51.008	12.564	16.736	20.048	49.348	12.124	19.081	16.580	47.785
NON STATALI	710	727	1.111	2.548	681	708	1.084	2.473	671	701	1.062	2.434	699	805	987	2.491	754	962	853	2.569

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR di fonte amministrativa ("Banca dati dei docenti di ruolo"). Dati al 31/12/2011 - 31/12/2012 - 31/12/2013 - 31/12/2014 - 31/12/2015

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

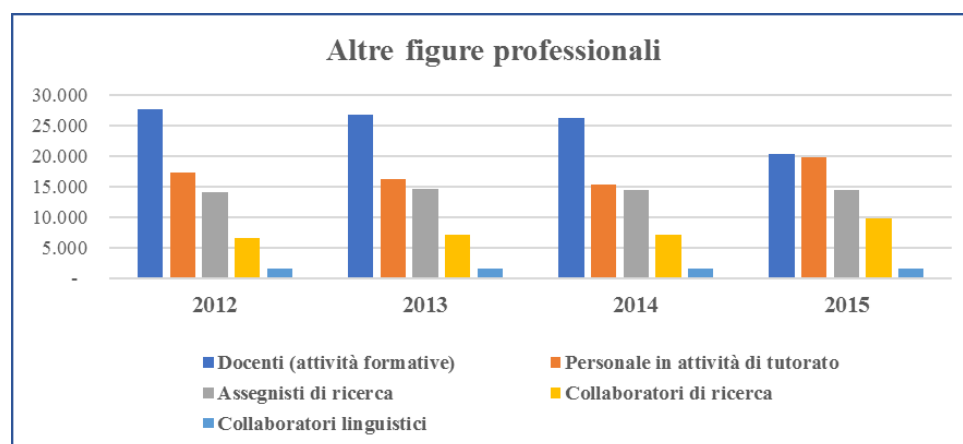
Emerge, quindi, un quadro in cui la composizione del corpo docente risulta profondamente modificata rispetto al periodo pre riforma ove la distribuzione del personale aveva assunto una forma a clessidra (con molti ordinari, relativamente pochi associati e molti ricercatori) per evolvere verso una distribuzione più piramidale ma dove la base della piramide si è recentemente assottigliata a beneficio del rango intermedio degli associati.

5.3. Le altre figure professionali

Accanto al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, il sistema universitario fruisce di ulteriore personale al fine di integrare le attività didattiche, soprattutto nelle aree in cui si registrano maggiori uscite di docenti, in particolare di ricercatori, per pensionamenti o promozioni.

Come emerge dal seguente grafico, il fenomeno ha assunto nel corso degli anni una portata notevole.

GRAFICO 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

La quota più consistente è assorbita dai docenti a contratto dedicati alle attività formative che registra, tuttavia, rispetto al 2011 una contrazione del 26,2 per cento raggiungendo, nel 2015, le 20.402 unità.

Tali contratti di insegnamento, che dovrebbero costituire un'eccezione all'interno del sistema universitario, rappresentano invece uno strumento, spesso necessario, per coprire l'intera offerta formativa programmata dagli Atenei ed assorbono, sulla base delle rilevazioni effettuate dall'ANVUR nel già citato Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, circa il 25 per cento delle attività didattiche complessive.

Una analisi per area disciplinare evidenzia, inoltre, una concentrazione di tali contratti nell'ambito delle scienze mediche e, in minor misura, nell'ambito delle scienze

REFERTO SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche, nelle scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche e dell'ingegneria e architettura; mentre molto minore è la presenza nell'ambito delle scienze della terra e nelle scienze agrarie e veterinarie.

Interessante risulta anche l'analisi, effettuata sempre dall'ANVUR, in base alla tipologia dell'attività formativa che evidenzia un maggior impiego dei docenti a contratto negli insegnamenti in lingua inglese e per la valutazione di prove finali, per ulteriori attività formative e per *stage* e tirocini presso imprese, enti pubblici e privati, ordini professionali; in sostanza per attività didattiche di tipo tecnico-professionale o per attività necessariamente affidate a personale esterno al corpo docente, piuttosto che nelle attività di base o caratterizzanti.

Numericamente rilevante appare anche il personale a contratto impegnato in attività di tutorato e/o in attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero, che passa dalle 17.410 unità del 2011 alle 19.771 unità del 2015; attività affidate, per circa la metà, agli stessi studenti universitari.

Un'analisi per Ateneo ne evidenzia la grande disomogeneità riscontrandosi Atenei che fruiscono in modo rilevante di tali attività (Bologna ed in minor misura Milano, Pavia e Padova) ed Atenei ove tale figura risulta del tutto marginale.

Consistente si rivela anche il contributo dei collaboratori ed esperti linguistici, assunti dalle Università, sia con contratti a tempo indeterminato che con contratti a tempo determinato, in attuazione dell'art. 4 del DL n. 120 del 1995 convertito con modificazioni nella legge n. 236 del 1995 in base al quale "in relazione alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche, le Università possono assumere, compatibilmente con le risorse disponibili nei propri bilanci, collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre".

Un rilievo particolare assumono, infine, gli assegnisti e i collaboratori di ricerca (esaminati nel capitolo XI Profili della ricerca universitaria) che rappresentano una risorsa fondamentale nel sistema accademico italiano.

5.4. Il Personale tecnico-amministrativo

Diversa è la disciplina relativa al personale tecnico amministrativo, a cui si applica il d.lgs. n. 165 del 2001, la cui evoluzione risente, al pari del restante personale pubblico, delle politiche di razionalizzazione e contenimento dei costi previste per tutto il personale appartenente ai comparti di contrattazione.

Nel confronto con i restanti settori del pubblico impiego proprio l'Università subisce la flessione più consistente facendo registrare nel periodo in esame un tasso di variazione pari a circa il 5,8 per cento con una perdita complessiva di addetti che supera le 3.000 unità.

L'andamento per area territoriale, limitatamente al personale stabile delle Università statali, registra un decremento costante concentrato quasi esclusivamente negli Atenei del Centro-Sud rispetto agli Atenei del Nord ove si è registrata una flessione molto più limitata.